

---

**Daniel Innerarity.** Catedrático de Filosofía Política y Social, investigador *ikerbasque* en la Universidad del País Vasco y director del Instituto de Gobernanza Democrática. Es autor de numerosas obras sobre las transformaciones de la política y los riesgos en el nuevo desorden global; sobre la redefinición de la democracia y de los actores políticos.

Contacto: [dinner@ikerbasque.org](mailto:dinner@ikerbasque.org)

---

# GOBERNARNOS A NOSOTROS MISMOS.

**Consideraciones en torno a la posible  
articulación de autogobierno y complejidad**

Daniel Innerarity

*(Universidad del País Vasco / Ikerbasque Foundation of Science)*

# TO GOVERN OURSELVES.

**Considerations on the possible link  
between self-government and complexity**

DOI: 1017450/170113

Fecha de recepción 9 de febrero de 2017; fecha de aceptación 28 de febrero de 2017.  
El artículo es fruto de un proyecto de investigación desarrollado en la Universidad del País Vasco

*“In framing a government which is to be administered by men over men you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself”<sup>1</sup>.*

---

1. J. Madison, *The Federalist Papers*, Penguin, London, 1995, nº 51.

## Resumen

El debate en torno a la posibilidad de gobernar y sus condiciones debe anteceder al debate en torno al buen gobierno. Entre otras cosas, porque solo una explicación de sus fracasos puede darnos una pista acerca de cómo gobernar bien. Desde esta perspectiva me propongo desarrollar una teoría del gobierno como un autogobierno condicionado y explorar las posibilidades de pensar algo que podríamos llamar gobierno indirecto, sin olvidar la ambigüedad que acompaña a estas formas sutiles de poder.

## Palabras clave

Gobierno, autogobierno, gobierno indirecto, *nudging*.

## Abstract

The debate over the possibility of governing and the conditions of it must precede the debate over good government. One reason is because only an explanation of its failures can give us a clue as to how to govern well. From that perspective, I propose to develop a theory of government as a conditioned self-government and to explore the possibilities of devising something that we could call indirect government, without forgetting the ambiguity that accompanies these subtle forms of power.

## Keywords

Governing, self-government, indirect government, *nudging*.

## ¿Qué significa gobernar?

Nos hemos acostumbrado tanto a hablar de gobierno, a sentirnos confortados porque las sociedades están gobernadas e incluso a padecerlo ocasionalmente, que hemos perdido de vista una realidad más radical: que lo normal es su ausencia. La mayor parte de las cosas han discurrido a lo largo de la historia de la humanidad y acontecen todavía hoy sin una mano, visible o invisible, que las gobierne. Lo habitual es el destino y el azar, el curso desordenado de los acontecimientos, que sucedan más cosas de las que están previstas en las reglas, codificadas por el derecho u originadas en decisiones políticas expresas. Toda reflexión acerca de lo que significa gobernar debería comenzar por esta constatación que desafía nuestra habitual percepción de las cosas.

Que los seres humanos nos gobernemos no es algo que pueda darse por hecho. La pregunta *why not anarchy?*<sup>2</sup> está en el origen de cualquier justificación del acto de gobernar. Lo pregunta un liberal como Nozick, pero también un anarquista, y entre medio hay toda una variedad de quejas porque se gobierna demasiado o demasiado poco, hay intervenciones que deben ser justificadas, decisiones con legitimidad cuestionada, quienes piensan que se regula demasiado y quienes lamentan la escasa efectividad, hay déficits democráticos que son déficits de *demos* o de *cratos*... Pero mucho antes de que hayamos resuelto la cuestión acerca de si estamos bien gobernados tenemos que responder a otra más inquietante que se interroga acerca de si estamos gobernados sin más, si gobernar es posible y qué quiere esto decir.

Hace algunos años Niklas Luhmann se propuso invertir nuestra mirada sobre la realidad y habló del gobierno como algo “inverosímil”, poniendo en marcha una discusión que años más tarde Dirk Baecker resumía de la siguiente manera: “de la necesidad de gobernar políticamente se dedujo que también sería posible de alguna manera”<sup>3</sup>. La gente volvió a mirar enseguida al dedo dejando de ver lo que señalaba y todo se llenó de teorías acerca de cómo mejorar algo que se daba por hecho, de propuestas para el buen gobierno que no querían plantearse la cuestión del gobierno. Desde entonces no ha dejado de aumentar la cantidad de las propuestas acerca de cómo radicalizar la democracia (mejorando la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, etc.), pero todas dan por supuesto que las democracias contemporáneas son gobernables, como si las actuales condiciones de una sociedad global del conocimiento únicamente plantearan problemas de democratización pero no de gobernabilidad. ¿Y si estuviéramos

2. R. Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, New York, 1974, p. 4.

3. D. Baecker, *NiklasLuhmann – Einführung in die Systemtheorie*, Carl Auer, Heidelberg, 2004, p. 55.

proponiendo mejorar algo que no puede hacerse o, al menos, que ya no puede hacerse como solíamos? Si no queremos ahorrarnos ninguna posibilidad incómoda, deberíamos comenzar cualquier investigación acerca de cómo gobernar en sociedades avanzadas preguntándonos qué significa propiamente gobernar, por qué es algo tan inverosímil y rodeado de fracasos.

¿Qué significa entonces gobernar? Gobernar es estar insatisfecho con el curso natural de las cosas. De entrada, porque supone politizar un ámbito de la realidad, entender que lo que se nos da puede estar configurado de una manera distinta a como nos es dado (por el destino, la tradición, las decisiones individuales descoordinadas o la simple agregación de acontecimientos). Por eso decía Bobbio que la democracia es subversiva: porque altera la estratificación tradicional del poder y pone en discusión lo que ha sido entendido como usual o natural durante años y siglos<sup>4</sup>. Pero hay otro tipo de insatisfacción que es más proyectiva que retrospectiva. No solamente cuestionamos el pasado y su continuidad en el presente; también podemos oponernos a lo que sucederá en el futuro, a la situación a la que llegaríamos si no hiciéramos nada. En este sentido, la acción de gobernar se explica porque deseamos una situación futura diferente de la actual. Gobernar es un tipo de intervención que pretende corregir, dirigir, intervenir, mejorar, equilibrar, cambiar procesos o estados de cosas que no nos satisfacen en su forma actual. Para Luhmann, toda acción de gobierno pretende minimizar la verosimilitud de que se produzca la situación a la que se llegaría si no hubiera una intervención de gobierno<sup>5</sup>. Se interviene para alcanzar un estado de cosas (igualdad o mercados regulados, planificación urbana, por ejemplo) que no se produciría si no hubiera gobierno.

El valor de gobernar está primariamente en función de los futuros deseados. De ahí que las quejas habituales por la dificultad de gobernar no tendrían especial importancia si fueran el lamento de un sistema social que no termina de cumplir bien sus funciones, pero lo que está en juego es precisamente la consecución de esos objetivos deseados o evitar ciertas degradaciones socialmente inaceptables. Esta limitación de la capacidad política de gobernar las sociedades implica una inquietante reducción de la influencia de los ciudadanos sobre la evolución de las sociedades.

4. N. Bobbio, *Quale socialismo? Discussione di una alternativa*, Einaudi, Torino, 1976.

5. N. Luhmann, "Politische Steuerung: Ein Diskussionbeitrag", en *Politische Vierteljahresschrift*, 30, 1, 1989, p. 5.

## Los fracasos del gobierno

Para entender lo que significa gobernar hay que hacerse cargo del hecho de que sea una acción acompañada de tantos fracasos. Esas intervenciones, de las que tanto se espera en términos de ruptura con el pasado y configuración de un futuro diferente, son muchas veces fallidas, costosas, inexactas, desmotivadoras e incluso catastróficas. Se podría decir que casi lo normal es que la intervención no tenga el éxito esperado y, sobre todo, que fracasen las estrategias que habían trivializado los problemas, que terminan por agudizarse. Por eso la teoría política ha tenido la inclinación de convertirse en una “heurística negativa”, pues identifica mejor los fracasos que los éxitos del gobierno<sup>6</sup>. La política tiene siempre una dimensión trágica, de manera que no siempre se consigue todo y no siempre se consigue algo sin provocar efectos indeseados. Si se prefiere un tono menos dramático, podríamos echar las culpas a las expectativas desmedidas en cuanto a la transformación de las sociedades o a las decisiones incorrectas que han producido menos efectos que los deseados e incluso unos efectos contrarios a los deseados.

Cuando hablo de fracasos me estoy refiriendo a los notables y a los banales. Entre los más destacados cabe citar a todos aquellos que se han agrupado bajo la expresión “*tragedy of the commons*”<sup>7</sup> para referirse a situaciones en las que un comportamiento individual interesado puede ser contrario al bien común cuando se comparten ciertos recursos. Aquí podríamos mencionar asuntos como el calentamiento global, la explotación medioambiental o las burbujas financieras. Es cierto que las políticas públicas tienen éxitos indiscutibles que a menudo damos por descontado, pero hay fracasos globales especialmente descorazonadores en cuanto a la erradicación de la pobreza, la eficacia limitada de la ayuda al desarrollo, el desequilibrio de la libertad y la igualdad o la explosión demográfica. También son fracasos de gobierno aquellos que experimenta cualquiera que haya tratado de modificar un estado de cosas en el que estén implicados todos los factores que intervienen en la configuración del tejido social, y que ejercen una notable resistencia cuando alguien pretende transformarlos o simplemente reconfigurarlos. Las decisiones y las planificaciones humanas terminan frecuentemente mal o son insatisfactorias en relación con las expectativas porque no se han tomado en cuenta los efectos secundarios o a largo plazo, porque las medidas fueron demasiado intensas o débiles, etc. Ya nos refiramos a asuntos dramáticos globales o a la pequeña impotencia de la política local, el fracaso acompaña siempre a la acción de gobernar.

6. B. Jessop, *The Future of the Capitalist State*, Polity, Cambridge, 2002, p. 229.

7. G. Hardin (1968), “The Tragedy of the Commons”, en *Science*, 162 (3859), pp. 1243-1248.

¿A qué se deben estos fracasos? Antes de referirme a las condiciones para que sea exitosa la intervención política en una sociedad compleja, me gustaría subrayar lo que no deberíamos hacer, qué modos de actuar sobre la realidad no pueden conseguir el efecto pretendido porque no han tomado suficientemente en consideración esa resistencia social. Está obsoleto a la hora de entender el acto de gobernar el modelo de las “máquinas triviales” que supone ingenuamente que a una determinada intervención le corresponde un resultado social completamente previsible, de modo que las sociedades pueden cambiarse de una manera directa y lineal. Cuando se trata de gestionar sistemas no triviales, no basta con apretar un botón, dar una orden, hacer una ley o prescribir un medicamento.

Topamos aquí, por un lado, con los límites de la intervención directa: la legislación suele llegar tarde y es una ilusión pensar que la iniciativa legislativa puede sustituir a la infraestructura ética de una sociedad; en otras ocasiones los gobiernos intentan arreglar los problemas con intervenciones verticales e instituciones punitivas que son caras y poco eficaces; hay también intervenciones ineficaces, como la cuestión acerca de si la inyección de capital por los bancos centrales es útil o no, y cuánta debe ser, porque se trata de una mirada de corto alcance sobre el problema. Su eficacia limitada tiene que ver con el hecho de que suelen ser intervenciones puntuales sobre sistemas en los que no se ha actuado suficientemente para proporcionarles la debida estabilidad.

Otras veces el fracaso tiene que ver no tanto con la ineficacia como con la provocación de efectos no deseados. Hay desastres que no son el mero resultado de la mala suerte sino de interacciones y configuraciones institucionales inapropiadas. En muchas ocasiones son la consecuencia de no haber entendido el carácter contra-intuitivo del comportamiento de los sistemas. Por ejemplo: sanciones que pueden fomentar el conflicto social, medidas de seguridad que alientan el terrorismo, promociones de la innovación que contribuyen al deterioro económico...

Finalmente hay lo que podríamos llamar ámbitos imposibles para la política imperativa debido a que los resultados pretendidos son inalcanzables sencillamente porque no se dejan ordenar: desde el sector público se pueden hacer muchas cosas para favorecer la innovación o la creación de empleo, pero si se pretendiera hacerlo directa e inmediatamente se estaría dando lugar a lo contrario de aquello que se pretende: una sociedad subsidiada o que obedece las indicaciones de la autoridad, es decir, una sociedad en la que no puede haber dinamismo económico ni creatividad cultural. Son las lógicas propias de esos sistemas las que impiden la intervención vertical y el control.

Nos ahorraríamos muchas decepciones si reconociéramos desde el principio las posibilidades de la acción de gobierno y sus límites, si entiendiéramos la lógica del gobierno de sistemas complejos. No digo esto para rebajar nuestras expectativas de intervención en la sociedad (más bien al contrario), sino para que entendamos su lógica.

## Otra forma de gobernar

Desde este nuevo contexto, ¿cómo pensar y poner en práctica una gobernanza inteligente para una sociedad compleja? ¿Qué cultura política requiere la *smart governance* de una sociedad del conocimiento? Desde la crisis del Estado planificador, el paisaje político se ha llenado de constataciones acerca de la dificultad de gobernar y apenas ha habido propuestas acerca de cómo hacerlo en medio de los actuales condicionantes (que no supusieran una despolitización o fueran meras apelaciones a la eficiencia, es decir, que equilibraran convenientemente los dos polos de la clásica tensión entre efectividad y legitimidad).

La idea de gobernanza democrática surge precisamente como respuesta a la constatación del agotamiento de la jerarquía como principio ordenador de las sociedades. Los sistemas complejos no pueden ser gobernados desde un vértice jerárquico, lo que supondría una simplificación que no se corresponde con la riqueza, iniciativa y pericia de sus elementos. El manejo de la elevada complejidad plantea numerosos problemas que vencen a cualquier estrategia jerarquizadora: quien debe decidir desconoce la dinámica temporal de los sistemas complejos, pues generalmente no tiene toda la información, no incluye el desarrollo temporal en sus cálculos, y cuando lo hace tiende a favorecer las extrapolaciones lineales; ignora los efectos laterales, los desarrollos exponenciales; piensa en cadenas causales en vez de en redes y circularidades; se preocupa preferentemente de los detalles, de lo inmediato, minusvalorando las conexiones y la panorámica; a menudo adopta soluciones según el radicalismo de todo o nada que empeoran el problema. Una intervención agudizada hasta el detalle supondría necesariamente una pérdida de visión general de las cosas, que tan necesaria resulta para las tareas de gobierno. Constituye un interés reflexivo de toda gobernanza democrática evitar la sobrecarga que se seguiría de adoptar liderazgos no compartidos.

Y es que una autoridad centralizada no puede en principio motivar ningún comportamiento cuando se trata de iniciativa, innovación o compromiso de los ciudadanos y choca con la resistencia de sus destinatarios en una época de creciente deseo de



autogobierno. En una sociedad del conocimiento disminuye la disposición a aceptar las decisiones adoptadas de manera jerárquica o poco transparente. Se demandan, por el contrario, nuevas formas de participación y comunicación.

Las leyes y los ordenamientos establecidos a partir de formas jerárquicas de decisión son solamente una de las formas posibles de regulación política. Otras estructuras en las que el Estado no adopta el monopolio de la regulación sino que actúa como uno más entre otros actores o mediante procedimientos participativos o federales pueden producir mejores efectos políticos tanto desde el punto de vista de la efectividad como de la legitimación de las decisiones colectivas. Esto es válido tanto en el ámbito de las ciudades, como en el interior de los estados, a nivel europeo o en el espacio global.

Un mundo reticular exige una gobernanza relacional. Las redes requieren instrumentos más complejos como la confianza, la reputación o la reciprocidad. Estas nuevas constelaciones exigen innovación institucional en los procesos de gobernanza y superar las clásicas rutinas administrativas. Una sociedad compleja requiere otra forma de gobernar como coordinación entre los agentes políticos y sociales caracterizada por la regulación, la cooperación y la horizontalidad. En sociedades complejas los modelos y procedimientos para gobernar no pueden pretender una forma de unidad que anule la diversidad; gobernar es gestionar la heterogeneidad.

Pero todo esto requiere otra manera de entender el poder y transitar hacia una manera de hacer la política más relacional y cooperativa, que no esté pensada sobre los modelos de la jerarquía y el control. Aunque esté omnipresente, el poder como imposición es un modo atávico, suboptimal, de regular los conflictos. La focalización tradicional de lo político sobre el poder desnudo permanece atrapada en una concepción heroica de la política. Las posibilidades de configuración política se declinan actualmente de otra manera: influencia, diplomacia, entendimiento, deliberación, procedimiento.

Si el concepto de gobierno está centrado en el Estado como sujeto que dirige, el de gobernanza amplía la perspectiva hacia la realidad social y política. La gobernanza parte del principio de que la solución de los problemas sociales no se lleva a cabo exclusivamente a través de una autoridad suprema sino también mediante la acción expresa de diferentes actores y organizaciones. Vamos hacia formas de gobernar en las que se supere la idea de una estricta separación entre sujeto que dirige y objeto dirigido. Ningún poder nada en un espacio vacío sin fuerzas capaces de actuar sobre él, de contradecirle y modificarle. Cuando el sistema que ha de controlar es también y al mismo tiempo el sistema controlado, la idea de un control unilateral resulta algo obsoleto, como ilustra

la metáfora del termostato al que apela Bateson para mostrar que no termina de estar claro quién manda sobre quién<sup>8</sup>. La forma de poder que mejor reduce la complejidad consiste en no necesitar imponer, configurando formas de condicionamiento mutuo, que renuncian a la unilateralidad o la amenaza. ¿Y si, en el fondo, el concepto de gobernanza no hiciera otra cosa que aludir a la paradoja irresoluble de que en una sociedad democrática no terminamos de saber si es el gobierno quien gobierna sobre los gobernados o al revés?

## Gobierno como autogobierno

¿Y si lo que pasa es que, en última instancia, el gobierno —sobre todo el gobierno de los otros, el hétero-gobierno— fuera imposible, en sentido fáctico y normativo, que no se puede ni se debe gobernar a otros o, dicho en positivo, solo uno mismo puede y debe gobernarse? Toda la historia del pensamiento político está atravesada por una paradoja que ha sido formulada de diversas maneras pero que podría sintetizarse de la siguiente manera: el único gobierno legítimo es el autogobierno. Esta paradoja se ha formulado de muchos modos: como exigencia anárquica (impugnando la autoridad), como lamento melancólico frente a la ingobernabilidad (las sociedades no se dejan dirigir), como programa neoliberal (desmantelamiento del Estado para devolver el protagonismo a la sociedad civil)... De esto hay una versión de derechas (liberalización, evocación de la sociedad civil, Estado mínimo) y otra de izquierdas (participación ciudadana, apelación de los movimientos sociales), pero ambos declinan de diversas maneras la misma convicción de que el gobierno de sociedades complejas es limitado y requiere el protagonismo o la colaboración de los gobernados, que no pueden ser entendidos como destinatarios pasivos de la intervención gubernamental, bien porque no toleran la intervención excesiva o porque aspiran a tomar parte activa en los procesos de decisión. Con esta tesis no sostengo ninguna opción ideológica concreta, sino que apunto la existencia de un eje en el que pueden situarse las diversas opciones. El espectro ideológico va desde la derecha (que se caracterizaría por el deseo de no ser molestado por el gobierno) hasta la izquierda (cuya preocupación fundamental es la de no ser excluido de sus decisiones); lo que comparten todos, desde un extremo a otro, es la convicción de que una sociedad madura es una sociedad que se autogobierna, lo entendamos en clave

---

8. G. Bateson, *Mind and Nature: A Necessary Unity*, Bantam Books, Toronto, 1979, p. 116.

liberal o socialista, desde los libertarios neoliberales hasta el radicalismo democrático de la nueva izquierda.

Nuestra teoría política viene de la contraposición hegeliana entre Estado y sociedad civil, cuya relación entiende de un modo vertical y unidireccional. Buena parte de nuestros actuales desconciertos proceden de la dificultad de entender las nuevas lógicas sociales y plantear procedimientos para su gobierno legítimo. Las teorías de gobierno dominantes no han desarrollado una concepción del gobierno en consonancia con la actual transformación de nuestras sociedades, con su creciente complejidad y con la realidad de un saber distribuido.

Una de las concepciones que tenemos que superar es aquella que entiende el poder como la propiedad de un actor individual y considerarlo más bien como una relación social que estructura las posibilidades de actuación de los distintos actores. Entendido como relación, el poder no está únicamente en el titular de la soberanía ni en los destinatarios de la acción de gobierno, ya que unos y otros se condicionan, limitan y capacitan mutuamente, en relaciones que no son simétricas, por supuesto, pero que tampoco permiten hablar de una relación entre autoridad y subordinados, ni siquiera de una separación estricta entre sujeto y objeto en la acción de gobierno. Existe el *Boletín Oficial del Estado*, ciertamente, pero también el gobernante soberano que escudriña ansiosamente las encuestas o adula al pueblo (que también es soberano). Tenemos que hacer un espacio en la teoría política para las relaciones bilaterales, la horizontalidad, la auto-limitación y las estructuras en red.

Hay que pensar el Estado menos como un actor vertical y unitario para entenderlo de una manera pluralista como institución que articula el espacio de juego y trabaja los diversos problemas sociales con ayuda de las diversas redes sociales que intervienen (desde sus diferentes instancias administrativas hasta las ONG y movimientos sociales, pasando por los subsistemas sociales como las universidades, los medios de comunicación, el sistema sanitario o los agentes económicos, implicando a partidos y sindicatos)<sup>9</sup>. Además de las típicas formas de control vertical, habría que explorar otras posibilidades no jerárquicas, indirectas, informales, a través de la negociación, descentralizadas, como las que tienen que ver con los incentivos o la autorregulación. Se trataría de encontrar equivalentes funcionales del poder en sociedades complejas y horizontalizadas.

Cuando no se entiende esta complejidad del ejercicio de la soberanía, se termina en la perplejidad teórica y en la ineficacia práctica. Cualquier teoría del gobierno debe

9. R. Mayntz, "Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive", en H.-P. Burth, A. Görlitz (eds.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, Nomos, Baden-Baden, 2001, p. 18.

hacerse cargo de esa estructura de condicionamiento mutuo entre gobernantes y gobernados, entre sistema político y sociedad. El deseo de protagonismo de la sociedad es especialmente intenso en las sociedades del conocimiento, pero forma parte de la misma lógica social desde siempre, agudizada en las revoluciones políticas contemporáneas. Me gustaría ejemplificar este desconcierto en un texto del historiador y político Guizot, escrito en 1821, en el que se denuncia el error del poder que es incapaz de reconocer cuáles son sus verdaderos recursos:

hay ministros, prefectos, alcaldes, preceptores, soldados, todo lo que llama medios de gobierno. Cuando los posee, cuando los ha dispuesto en red sobre la faz de país, dice que gobierna y se asombra de encontrar aún obstáculos y no poseer a su pueblo como agentes [...]. Esto no es en absoluto lo que yo entiendo por medios de gobierno. Si esto bastara, ¿de qué se queja el poder? Está provisto de tales máquinas; jamás ha visto tantas ni tan buenas. No obstante, el poder repite que Francia es ingobernable, que todo es revuelta y anarquía; muere de hambre en medio de sus fuerzas, como Midas de hambre en medio de su oro. Es que los verdaderos medios de gobierno no están en estos instrumentos directos y visibles de la acción del poder; residen en el seno de la sociedad misma y no pueden ser separados de ella. La sociedad humana no es un campo que viene a ser explotado por un maestro. Es vano pretender regirla por fuerzas exteriores a sus fuerzas, por máquinas establecidas en su superficie pero que no tienen raíces en sus entrañas y no establecen ahí el principio de su movimiento<sup>10</sup>.

El problema fundamental de la era postnapoleónica, decía Guizot, era “constituir el gobierno por la acción de la sociedad y la sociedad por la acción del gobierno”<sup>11</sup>: el gobierno no puede ser eficaz si no interactúa con los elementos que constituyen la vida del país. Los recursos de gobierno se encuentran en los intereses, pasiones y opiniones de la sociedad.

Cualquier pretensión de gobernar debe entenderse en el seno de la praxis de la auto-organización de la sociedad y el empoderamiento cívico. Para identificar y elaborar los problemas políticos, los gobiernos necesitan la aportación de conocimiento de todos los sectores de la sociedad, desde la ciencia hasta los medios de comunicación y los consumidores; pensemos en el modo como se regulan los mercados financieros (los acuerdos

10. F. Guizot, *De moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, Ladvocat, Paris, 1821, pp. 128-139.

11. *Ibid.*, p. 121.

de Basilea), que son un ejemplo de esa “gobernanza reflexiva”<sup>12</sup> en la que reguladores y regulados, actores públicos y privados, diseñan posibles escenarios en un entorno de colaboración donde se intercambia conocimiento y legitimidad; los estados que piden ayuda a los *hackers* para resolver un problema de seguridad en la comunicación, es decir, que quien mejor conoce cómo se asegura un sistema es quien lo ha transgredido; la economía no puede funcionar sin un determinado comportamiento por parte de los consumidores (un cierto nivel de confianza, de innovación, una moderación en el riesgo) que son actitudes a las que no se puede obligar, que solo cabe incitar o favorecer; la gestión de la salud depende más de la creación de hábitos saludables que de la planificación sanitaria, o sea, que en el sistema sanitario no se trata tanto de curar como de no llegar a esta situación; incluso el orden público sería imposible si no existiera una sutil vigilancia vecinal y colaboración ciudadana, como si la policía estuviera en última instancia reconociendo su ineficacia. Son algunos ejemplos de acciones de gobierno cuyos titulares oficiales son quienes gobiernan, pero quienes de hecho ejercen la autoridad parecen más bien los gobernados, como si fuera la transposición política de esa indistinción entre productores y usuarios que debemos a internet.

Esta bilateralidad o condicionamiento mutuo de la acción de gobierno tiene una potencia democratizadora que las teorías de gobierno de una sociedad compleja debería explorar. Los regímenes autoritarios no caen porque una fuerza contraria los derriba sino que suelen explotar debido a que entienden la acción de gobierno de un modo tan unilateral que se privan de la información de abajo a arriba que necesitan para gobernar. Si los sistemas democráticos son más adaptativos es porque favorecen espacios abiertos en los que se participa, critica y protesta, que son cosas que de entrada incomodan al poder pero que en última instancia le suministran una información sin la que se pierde el sentido de la realidad y se termina gobernando mal.

Todo esto puede formularse también en el lenguaje del gobierno de los subsistemas sociales. Una adaptación a la semántica del sistema que se pretende gobernar es condición esencial para el éxito de la acción de gobernar. Cualquier operación de gobierno tiene que acoplarse al modo de operación autónomo del sistema que pretende gobernar. Luhmann lo ha planteado como una estrategia cognoscitiva, pero podría formularse de manera pragmática: “el objeto sólo puede ser investigado poniendo en movimiento su autorreferencia, es decir, aprovechando su propio movimiento”<sup>13</sup>. Se trataría de explotar, más que combatir, la tendencia inherente de los sistemas complejos a auto-organizarse.

12. O. Schutter, J. Lenoble, *Reflexive Governance. Redefining the Public Interest in a Pluralistic World*, Hart, Oxford, 2010.

13. N. Luhmann, *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt, 1984, p. 654.

La alternativa más prometedora para el gobierno de los sistemas complejos es la “*guided self-organization*”<sup>14</sup>, es decir, una acción orientada a permitir su auto-organización y a impedir únicamente aquellas dinámicas que pusieran en peligro la auto-organización de otros subsistemas.

Todas las dificultades de gobernar proceden del hecho de que es siempre una operación contradictoria porque pretende modificar algo que a su vez está obligado a respetar. Si la sociedad no fuera tan sospechosamente proclive a organizarse al margen del gobierno, si la sociedad fuera más simple y las exigencias democráticas menos severas... Pero esta paradoja del acto de gobernar caracteriza también a otros tipos de intervención en sistemas complejos, en todos los cuales una forma de autoridad se asoma a un ámbito donde las cosas tienden a ordenarse sin contar con esa autoridad. Los médicos son confrontados con la lógica de un cuerpo autónomo, los terapeutas con la lógica de la psique, los consultores con la lógica de las organizaciones, los profesores con esa extraña lógica que anida en la cabeza de los estudiantes y los políticos con la lógica contradictoria de las sociedades. Gobernar implica aceptar las propias limitaciones de la intervención y reconocer que, en el fondo, como bien sabía Rousseau, el gobierno es siempre autogobierno.

## El gobierno indirecto

Por lo general, la tarea de gobernar se ha entendido como control, dirección, poder, liderazgo, jerarquía, soberanía y orden. Algo de todo eso hay en cualquier acción de gobierno, qué duda cabe. Ahora bien, esta perspectiva ha impedido explorar otras posibilidades que tienen que ver con el gobierno del contexto, el gobierno indirecto, el poder débil, la cooperación, la regulación o la soberanía compartida. Propongo que investiguemos las posibilidades de lo que podríamos llamar un gobierno indirecto, que por lo demás no es algo extraño a muchas de nuestras prácticas actuales, pero que necesita ser teorizado y, sobre todo, legitimado con una mayor precisión. Podríamos encontrar en este ámbito muchas soluciones a algunas de las paradojas a las que me he referido, principalmente a la inevitabilidad e imposibilidad de gobernar. De este modo sería posible conseguir una cierta reconciliación entre eficacia y legitimidad, tecnocracia y populismo, las razones de la técnica y las razones de la gente. Y daríamos paso

---

14. D. Helbing, *Thinking Ahead*, Springer, Heidelberg, 2015, p. 72.

a una armonización de libertad y autoridad o, al menos, un marco en el que realizar ambas pretensiones al mismo tiempo, todo lo tenso y contradictorio que sea necesario.

Sabemos mejor lo que no se puede que lo que es políticamente posible. La teoría de sistemas nos enseñó hace tiempo que los sistemas sociales tienen su propia semántica y no se dejan gobernar desde fuera. No tiene sentido (y no será obedecido) decirle al sistema económico que tenga en cuenta otros valores distintos del dinero, del mismo modo que un artista no aceptará la censura moral, ni podemos estar exigiendo continuamente al científico rentabilidad económica y roza el ridículo acusar a un político de estar pretendiendo obtener votos. ¿Qué otra cosa pueden hacer? La única limitación de todas esas lógicas auto-referenciales consiste en que cada una de ellas pueda descubrir por sí misma su posible auto-amenaza cuando es llevada al extremo y no tiene en cuenta que debe coexistir con otros sistemas que tienen otras prioridades: que los mercados financieros acepten una regulación política porque son conscientes de lo perjudicial que puede resultar la absoluta financiarización de la economía; que el artista agote las posibilidades expresivas de la transgresión y vea que la belleza tiene otras posibilidades; que el científico acepte unas obligaciones sociales aunque solo sea porque de este modo consigue la financiación para sus experimentos o que el político descubra que la confianza pública, de la que en última instancia depende, puede obligarle a ciertas autolimitaciones.

Gobernar es una acción incierta, difícil y abierta al fracaso. La política interviene en una sociedad en la que hay diversos sistemas (económico, legal, medioambiental, ciencia...) y cada uno de estos recibe la acción de gobierno de una manera diferente y la valora conforme a sus propios valores (unos solo quieren saber cuánto cuesta, otros si está permitido, otros quieren conseguir un efecto social sin estar especialmente interesados en su coste económico o en su cauce legal...). Cada uno de esos sistemas tiene un conjunto de valores, semánticas, racionalidades, preferencias e intereses que no coincide completamente con el de los otros. Pues bien, desde la perspectiva indirecta que planteo, gobernar consiste en facilitar la reflexión de esos sistemas autónomos para que ellos mismos descubran sus posibilidades catastróficas y se protejan frente a ellas con algún tipo de autolimitación. En el fondo, se trata de que caigan en la cuenta de que a lo que más han de temer es a ellos mismos, a su comportamiento irreflexivo.

Me estoy refiriendo a formas de gobernar que podrían englobarse bajo la metáfora del "*circonvenir*", introducida por Merlau-Ponty, que sugiere, en un sentido fuerte, el acto de embaucar o engañar con artificios, pero también circunvalación, rodeo o delimitación. "Ni puro hecho, ni derecho absoluto, el poder no constriñe, no persuade: *il*

*circonvient* —y se *circonvient* mejor apelando a la libertad que aterrorizando”<sup>15</sup>. En esta expresión disponemos de todo el ámbito semántico del gobierno indirecto, su carácter de incitación y sus funciones infraestructurales.

Muchos de los componentes de la gobernanza democrática, de lo que podríamos llamar “poder débil”<sup>16</sup>, no son propiamente ejercicios de poder en el sentido clásico sino incentivos que se llevan a cabo a través del argumento racional, la expectativa de beneficio mutuo o el miedo a dañar la propia reputación. El poder duro (sin conocimiento, sin persuasión, unilateral, como una orden) no es un procedimiento adecuado para gobernar procesos sistémicos de elevada complejidad. No es un modo apropiado para gobernar el sistema financiero, ni para proteger a los consumidores, reducir la contaminación o proporcionar seguridad. Cuanto más depende la política del desarrollo de procesos para formar una voluntad política inteligente, más antigua aparece la idea de soberanía o poder fuerte.

La razón política se presenta desde esta perspectiva como una razón incitadora, que pretende estimular unas opciones y disuadir de otras, de acuerdo con los objetivos finales deseables, sabiendo que la mayor parte de las veces se trata de cambios de conducta a los que no se puede obligar, que solo cabe incitar, favorecer o convencer. Se trata de medidas infraestructurales que sirven para “encaminar a los actores en una determinada dirección manipulando sus estructuras de preferencia y oportunidad”<sup>17</sup>. Ejemplos de lo que Lindblom llamaba “*preceptorial systems*”<sup>18</sup> serían los cambios de conducta en relación con la salud o el tráfico, actitudes hacia la emigración, colaboración en programas ecológicos o de ahorro energético, mejora del nivel de formación, favorecimiento de la innovación o formas de consumo medioambientalmente sostenibles.

En los últimos años se han propuesto formas de gobernar que tienen el aire de familia del gobierno indirecto o débil y que requieren una adecuada justificación conceptual. Podrían agruparse estas sugerencias en tres ámbitos: 1. el poder débil y argumentativo en las relaciones entre sujetos; 2. el gobierno del contexto referido a los subsistemas sociales y 3. el condicionamiento infraestructural de las elecciones.

1. La teoría del “*soft power*” procede en buena medida de una nueva concepción de las relaciones internacionales que aspira a sustituir el unilateralismo por la diplomacia

15. M. Merlau-Ponty, “Notes sur Machiavel”, en *Signes*, Gallimard, Paris, 1949, p. 1960.

16. G. Göhler, U. Höppner, S. De La Rosa, (eds.), *Weiche Steuerung. Studien zur Steuerung durch diskursive Praktiken, Argumente und Symbole*, Nomos, Baden-Baden, 2009.

17. B. Rosewitz, U. Schimank, “*Verselbständigung und politische Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme*”, en R. Maintz, *Differenzierung und Verselbständigung zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*, Campus, Frankfurt, 1988, p. 322.

18. Ch. Lindblom, *Politics and markets: the world's political economic systems*, Basic, New York, 1977.



y la multilateralidad.<sup>19</sup> Es una teoría del poder porque trata de que otros hagan ciertas cosas, pero lo es del poder blando porque pretende hacerlo sin coerción. En la Unión Europea, el *Open Method of Coordination* (OMC) fue introducido en los años noventa como un conjunto de procedimientos para la gobernanza de una Unión, de la que formaban parte estados soberanos y que debía regirse entre sí de una manera postsoberana. La eficacia de sus resultados es cuestionable pero, en cualquier caso, pretendía poner en juego objetivos y directivas no obligatorias, indicadores comúnmente acordados, “*benchmarking*” y persuasión en áreas en las cuales las instituciones comunitarias no tenían competencia o la tenían muy limitada. En última instancia, formas de “gobierno débil” son todos los procedimientos argumentativos, que rempazan la dominación unilateral por los procedimientos de influencia recíproca en espacios deliberativos en los que se intercambian sus funciones el sujeto y el objeto de gobierno.

2. Otras estrategias de gobierno indirecto pueden agruparse en el concepto de “gobierno del contexto”<sup>20</sup>, especialmente cuando nos referimos al gobierno de subsistemas sociales diferenciados. Consistiría en una combinación de las capacidades de auto-organización de cada uno de los sistemas y las posibilidades de las que dispone la política para establecer las condiciones y los marcos en los que deben desplegarse tales sistemas autónomos. Se combinarían así, en un nuevo equilibrio, las lógicas de inteligencia distribuida con las de la última palabra que correspondería a la política, la *crowd wisdom* y la *kompetenz-kompetenz*, la horizontalidad de las masas y la verticalidad de la política; podríamos liberar a la política del peso de muchas decisiones para las que tiene autoridad jerárquica pero no competencia cognitiva, al tiempo que ahorráramos a los sistemas autónomos los errores que proceden de su ceguera para la compatibilidad del conjunto, sus efectos laterales y los riesgos mal calculados.

3. Un tercer grupo de estrategias de gobierno indirecto se contiene bajo la idea del “*nudging*” con la que las ciencias del comportamiento, la teoría política y la economía defienden la posibilidad de conseguir una aceptación no forzada en los comportamientos de individuos o grupos con mayor efectividad que la legislación a la coacción<sup>21</sup>. Un “*nudge*” es un codazo, impulso o empujón, con el que se intenta promover conductas que benefician al interés común, procedimientos modestos y sutiles para conseguir que la gente sitúe el interés general por encima de sus deseos individuales.

19. J. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York, 1990, y *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004.

20. H. Willke, *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation*, Juventa, Weinheim/München, 1989.

21. R. Thaler, C. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, Penguin Books, London, 2008.

No se trata tanto de ordenar como de incitar, favorecer, implicar, configurar, empujar, estimular. Por eso se ha podido calificar a esta estrategia de gobierno como “*laissez-faire activism*”<sup>22</sup> o “*softpaternalismo*”<sup>23</sup>. Puede haber una concepción pública del interés general y este puede ser promovido (contra el libertarismo que subyace en las lógicas meramente agregativas del neoliberalismo o la supuesta racionalidad del *homo economicus*), pero esta promoción no se confía a las viejas formas de paternalismo autoritario. Todo se juega en la importancia concedida al diseño político de la “*choice architecture*”, que no fuerza a nadie a hacer nada y mantiene la libertad de elección, pero facilita que la gente haga lo que políticamente se considera más conveniente. Nos estamos refiriendo a multitud de procedimientos que no impiden la elección al tiempo que la orientan: información, advertencias, concienciación, procedimientos, protocolos, estímulos (pro- o anticíclicos), emulación y comparación (*rankings*), “*default rules*”, todo el ámbito de la regulación y los incentivos, en relación con la salud, el tráfico, el consumo, la deuda, el medio ambiente... En estas formas de condicionamiento débil o indirecto se descarga tanto a los gobiernos (cuya capacidad de obligar es limitada) como a los individuos (que se verían sobrecargados sin ninguna orientación que guíe sus decisiones).

## Crítica de la razón indirecta

Si las dos hipótesis precedentes son ciertas —la dificultad de gobernar mediante procedimientos directos y la inevitabilidad de gobernar de alguna manera si es que queremos evitar ciertos encadenamientos catastróficos a los que se arriesgan las sociedades que lo confían todo a la mera agregación—, entonces el territorio de lo que hemos llamado gobierno indirecto se presenta como un espacio lleno de posibilidades pero al mismo tiempo no exento de ciertas ambigüedades que aquí solo puedo señalar a modo de breve conclusión y sugerencia de posibles investigaciones futuras.

La tarea de gobernar consistiría en “*getting metaconditions right*”<sup>24</sup>, en establecer las meta-condiciones correctas. Esto es un ideal normativo pero también una constatación de hechos. El gobierno de las sociedades se lleva a cabo cada vez más mediante procedimientos indirectos y cada vez confiamos menos en que el cambio real de las sociedades

22. D. Colander, R. Kupers, *Laissez-Faire Activism: The Complexity Frame for Policy*, Princeton University Press, Princeton, 2014.

23. C. Sunstein, *Why Nudge? The Politics of Libertarian Paternalism*, Yale University Press, New Haven, 2014.

24. D. Colander, R. Kupers, *Laissez-Faire Activism*.

pueda ser el resultado inexorable de una orden. Incluso la legislación aparece como un medio insuficiente para promover verdaderas transformaciones sociales.

El espacio del condicionamiento indirecto es un lugar de promoción del bien común por las mismas razones por las que puede serlo para ejercer la dominación. Si las buenas políticas confían poco en la imposición directa, las malas exploran igualmente las posibilidades de este tipo de procedimientos. Formalmente es idéntica la lógica con la que se favorece un consumo responsable y la que crea esos efectos de contagio que están en el origen de las burbujas financieras; nada nos asegura que quien puede condicionar nuestros comportamientos para el bien no pueda hacerlo para el mal; los procedimientos para que hagamos lo correcto con el fin de no dañar nuestra reputación también están en el origen de las peores formas de competitividad; se nos advierte del riesgo pero también se manipulan nuestros miedos; se apela a la innovación y terminamos todos innovando del mismo modo; es muy tenue la diferencia entre la persuasión argumentada y la manipulación propagandística. Las promesas del “*nudging*” coinciden con las sutiles amenazas de esa forma de poder disciplinar que denunciaba Foucault con el término “*gouvernementalité*”<sup>25</sup> o la configuración de las hegemonías que desvelan Laclau y Mouffe<sup>26</sup> en virtud de las cuales se constituye una determinada normalidad sin necesidad de que nadie lo ordene directamente.

Por eso esta exploración de las posibilidades de gobierno indirecto debe ir acompañada de una crítica de la razón política indirecta. Si la concepción del poder explícito y vertical es incapaz de descubrir posibilidades indirectas de gobernar, tampoco suele ser especialmente sensible a las formas de dominación que no se basan en una imposición desnuda. Con estas formas de condicionar ocurre algo similar a lo que pasa con los correctores ortográficos, gracias a los cuales evitamos ciertos errores pero que muchas veces nos llevan a decir algo distinto de lo que queríamos. Los debates futuros acerca de la democraticidad de nuestras sociedades van a girar menos en torno a la emancipación y la represión expresas como al condicionamiento implícito que se contiene en la arquitectura de nuestras decisiones.

25. M. Foucault, “La *gouvernementalité*”, cours du 1/2/1978, *Dits et écrits*, III, Gallimard, Paris, 1994, pp. 635-657.

26. E. Laclau, Ch. Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy*, Verso, New York, 2001.